

Телестакова А.А., к.ю.н., доц., Амбруш Г.Л., Мірзоян С.А.

Київський національний університет технологій та дизайну

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ В УКРАЇНСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню імплементації зарубіжного досвіду в український парламентаризм.

Ключові слова: парламент; парламентаризм; Великобританія.

Телестакова А.А., к.ю.н., доц., Амбруш Г.Л., Мирзоян С.А.

Киевский национальный университет технологий и дизайна

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА В УКРАИНСКИЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ

Аннотация. Статья посвящена исследованию имплементации зарубежного опыта в украинский парламентаризм.

Ключевые слова: парламент; парламентаризм; Великобритания.

Telestakova A., Ambrush G., Mirzoian S.

Kyiv National University of Technologies and Design

IMPLEMENTATION OF FOREIGN EXPERIENCE IN THE UKRAINIAN PARLIAMENT

Abstract. The article is devoted to the research of the implementation of foreign experience in Ukrainian parliamentarism.

Keywords: Parliament; parliamentarism; Great Britain.

Постановка проблеми. Функціонування верхньої палати представницького органу з давніх часів співвідносилось з репрезентацією інтересів саме вищого класу. Світова історія надає нам безліч доказів цьому. Прикладами можуть служити Ареопаг в древніх Афінах, Рада Старійшин в стародавньому Карфагені, Сенат в Стародавньому Римі, Палата Лордів в Англії, Палата перів у Франції та інші.

Однак в кінці XVIII з утворенням парламенту США (Конгресу), що складається з двох палат: Палати представників – нижня і Сенату – верхня палата, роль останньої істотно змінилася порівняно з існуючою в той час європейською практикою, адже вона забезпечувала не інтереси вищого класу, а територіальне представництво [1].

Вперше в новітній історії України можливість утворення двопалатного парламенту передбачалася в проєкті Конституції України 1992 року, згідно з яким парламент повинен був мати назву Національні збори і складатися з Ради Депутатів (нижня палата) і Ради Послів (верхня палата). Склад верхньої палати формувався з розрахунку по п'ять представників від кожної області, Автономної Республіки Крим та м. Києва [2]. Однак, питання бікамерального парламенту так і не було вирішено, такий варіант його структури не був реалізований. Але, вже у 2000 році питання про створення другої палати національного парламенту було навіть винесено на референдум, за підсумками якого пропозиція про двопалатність вищого представницького органу схвалили вісімдесят один відсоток громадян [3].

І хоча імплементації рішень референдуму здійснено не було, його підсумки служать підставою для твердження, про те, що в той час існувала значна громадська підтримка бікамералізму.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Ідея створення та функціонування двопалатного парламенту в Україні займає чільне місце у працях та висловлюваннях українських науковців та політиків. Серед них можна виокремити П. Кислого, М. Оніщука, М. Цвіка, О. Святоцького, Г. Зеленько, В. Шаповал, І.В. Чушенко та

інших. Саме вони аналізували переваги і недоліки функціонування такого парламенту та займалися розвитком даної проблематики.

Метою дослідження є обґрунтування необхідності імплементації позитивного зарубіжного досвіду в український парламентаризм.

Виклад основного матеріалу. У 2003 році після попередніх спроб створення бікамерального парламенту знову було проведено «зондування» громадської думки щодо ідеї створення верхньої палати в українському парламенті. Черговий проект політичної реформи, який включав і реорганізацію вищого представницького органу, було винесено на всенародне обговорення [4].

В результаті проведеного опитування було визначено, що тільки третина респондентів підтримала ідею двопалатності парламенту. У 2008 році одним з громадських інститутів було проведено соціологічне дослідження «Територіально-адміністративний устрій України», за підсумками якого близько сорока відсотків респондентів висловилися на підтримку ідеї створення другої палати в парламенті і така ж кількість не підтримала цей крок [5].

На думку М. Оніщука в Україні повинна бути встановлена система влади, заснована на функціонуванні двопалатного парламенту [6]. В. Ющенко свого часу також підтримав ідею створення двопалатного парламенту, де нижня палата займалася б законотворчою роботою, в той час як верхня палата розглядала б стратегічні рішення [7].

М. Цвік, підтримуючи впровадження бікамеральної структури національного парламенту, зазначив, що для послідовного проведення принципу поєднання захисту інтересів усього народу з інтересами окремих регіонів доцільно створити в структурі Верховної Ради України другу палату – Раду територій, яка б обиралася на основі представництва від областей. Діяльність цієї палати могла б бути додатковим стримуючим фактором щодо нижньої палати і засобом запобігання її конфронтації з іншими гілками державної влади [8, с. 34].

Ідею впровадження в Україні двопалатного парламенту також підтримують такі вчені, як А. Святоцький та В. Чушенко, обґрунтовуючи власну позицію наступними факторами:

а) двопалатна структура парламенту сприяє широкому взаємоконтролю і співпраці палат, підвищує відповідальність депутатів, створює умови для детального обговорення законопроектів, їх наукового, матеріального і фінансового обґрунтування;

б) двопалатний парламент більше відповідає вимогам професійного представництва;

в) двопалатний парламент якщо не виключає, то зменшує конфлікти між парламентом і виконавчою владою, а при наявності розбіжностей між ними – сприяє їхньому вирішенню;

г) поділ на дві палати є гарантією проти авторитарності парламенту;

д) двопалатний парламент висловлює не тільки загальнонародні інтереси, але і є органом територіального державного і регіонального управління представництва, представляє інтереси місцевого самоврядування [9, с. 20].

Ю. Тодика, виділяючи три основних типи обґрунтування двопалатної моделі, запропонував наступне:

- представляючи інтереси територій, двопалатний парламент дозволяє більш органічно поєднувати загальнонаціональні інтереси з територіальними інтересами окремих регіонів країни;

- наявність ще однієї «інстанції», яка буде задіяна в процесі законотворення, дозволяє запобігати поспішності та впливу політичної кон'юнктури при підготовці законопроектів, сприяє підвищенню якості законотворчої діяльності;

- присутність верхньої палати буде своєрідним запобіжним механізмом від радикалізації рішень нижньої палати, а також від її спроб перетворити законодавчу діяльність в один із засобів політичної та, зокрема, передвиборчої боротьби. Наявність верхньої палати застерігає законодавчий орган від прийняття поспішних рішень в її відносинах з виконавчою владою і главою держави [10].

Однак, не дивлячись на достатньо аргументовані переваги запровадження двопалатного парламенту, є і противники створення верхньої палати парламенту України. Зокрема, В. Литвин зазначив, що двопалатний парламент існує в країнах згідно з традицією або обумовлений федеральним устроєм. В українських умовах представництво регіонів у верхній палаті призведе до нерівності. Ю. Тимошенко підкреслила, що існування двопалатного парламенту виправдане і прийнятне в країнах з федеративним устроєм, однак Україна – унітарна країна. Тому, залишаючись на принципах унітарності України, не можна підтримувати жодних «походів за федералізмом» [11].

Частково погоджуючись з вищенаведеними думками українських політиків вважаємо за доцільне наголосити на тому, що бікамеральний парламент не можна співвідносити тільки з федеративними державами, адже в багатьох країнах Європейського Союзу та в ряді постсоціалістичних держав, які є унітарними, діють парламенти з двопалатною системою. Так, двопалатний парламент існує в таких унітарних державах як Ірландія, Італія, Іспанія, Нідерланди, Польща, Словенія, Румунія, Великобританія, Франція, Чехія, Білорусь, Казахстан, Таджикистан, Узбекистан.

На думку В. Шаповала двопалатність, або бікамералізм, є головною ознакою побудови парламентів значної кількості зарубіжних країн [12].

Багато інших вчених наводять аргументи проти введення в Україні двопалатної моделі парламенту. Зокрема, Л. Кривенко зазначає, що наявність другої палати в сучасних українських реаліях може стати знаряддям «натиску» виконавчої влади на представницький орган і перетворення його в «безвольне і безпорадне формування». Підтверджуючи свою позицію, вона наголошує, що слід зосередити увагу на тому, що двопалатний законодавчий орган не є раціональним в складних умовах життєдіяльності населення, суспільства і держави. А саме ці реальності зараз присутні в Україні [13, с. 78].

С. Абдільдін вважає, що введення двопалатної моделі в пострадянських умовах може викликати проблеми, які є актуальними і для України, зокрема:

- а) ускладнення процедури і збільшення термінів проходження в парламенті законопроектів;
- б) небезпека виникнення міжпалатних суперечок і, як наслідок, розкол парламенту;
- в) у разі непрофесіоналізму депутатів навіть двопалатна структура парламенту не здатна гарантувати якість законодавчої роботи;
- г) перспектива дублювання функцій палат парламенту;
- д) збільшення обслуговуючого апарату і збільшення витрат на утримання парламенту.

З іншого боку, до переваг цієї моделі він відніс лише два моменти – можливість поліпшення якості законів і можливість більш повного представництва інтересів окремих територій [14].

Не підтримання ідеї введення бікамералізму в Україні, А. Скрипнюк аргументує наступним чином: регіональне представництво може набути ознак регіоналізації і сепаратизму в унітарній державі, коли на першому місці стоятимуть місцеві інтереси, а не загальнодержавні.

До того ж спроба інституційно вдосконалити парламент шляхом введення верхньої палати може обернутися перетворенням її до контролюючого органу щодо нижньої. Так як верхня палата не матиме права вето на закони, то і сам інституціональний аргумент втрачає будь-який сенс. Крім того, з політичної точки зору «радикалізм» нижньої палати не завжди може привести до потрясінь суспільно-державного ладу, оскільки часто існують інші механізми або інститути, які мають достатні можливості, щоб протидіяти такому варіанту розвитку подій. Одним з таких механізмів може виступати інститут президента або діяльність Конституційного Суду України [3].

До позитивних аспектів можливості створення двопалатного парламенту в Україні можна віднести:

- децентралізацію влади;
- створення представництва регіонів у парламенті;
- зменшення конфронтації законодавчої гілки влади з іншими гілками влади;
- забезпечення поєднання загальнодержавних і регіональних інтересів;
- підвищення якості законотворчої роботи;
- запобігання радикалізації рішень парламенту;
- недопущення застосування парламенту як інструменту передвиборної боротьби.

Наприклад, важливою рисою західного парламентаризму є, зокрема, гендерна рівновага в парламенті, яка не витримується в Україні.

Гендерна рівновага в парламенті не зводиться до паритетного співвідношення чоловіків і жінок у законодавчому органі, хоча це і вкрай важливо.

Важливо наголосити, що Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок, прийнята в 1979 році, була ратифікована Україною ще в 1980 році і є найважливішим базовим міжнародним документом, який регламентує діяльність усіх країн в сфері формування і реалізації політики рівних прав і можливостей для чоловіків і жінок. В Україні на рівні Конституції України також закріплені рівні права чоловіків і жінок. Однак, фактична реалізація рівних прав між жінками та чоловіками виглядає не так просто, як прописано в нормативно-правових актах, а тому реальні можливості їх реалізації є набагато складнішими.

Інтенсифікації взаємодії парламенту з громадськістю сприяло прийняття в 2005 році Закону України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». Певні позитивні зрушення гендерного характеру загалом обумовлені багато в чому завдяки активній позиції громадськості, оскільки, у цей період активізували діяльність велика кількість жіночих організацій. Постійна та успішна участь у відомих гендерних проектах за підтримки, зокрема, Програми рівних можливостей ПРООН, Програми сприяння парламенту України, інших міжнародних організацій, фондів в тісній співпраці з державними структурами, також, внесли суттєвий вклад у розвитку напряму гендерної рівноваги.

Інститутом законодавства Верховної Ради України в результаті такої творчої співпраці було підготовлено практичний посібник «Впровадження гендерних підходів в роботу комітетів Верховної Ради України», обґрунтовано необхідність проведення гендерної експертизи законопроектів.

Всім відоме бажання України досягти європейських норм і стандартів життя, в тому числі і в політичній сфері, породжує необхідність звернути увагу на дані про представництво жінок в деяких європейських парламентах. Наприклад, в Швеції цей показник становить 32,8%, Франції – 40,0%, Німеччини складає 46,4%, Фінляндії – 18,9%.

Незважаючи на те, що ряд дослідників схильні бачити причину низького показника присутності жінок-депутатів в українському парламенті у відсутності в

законі про вибори вимоги щодо квот представництва жінок у виборчих списках партій, насправді, проблема у тому, що подібні пропозиції не знаходять підтримки українських депутатів під час відповідного голосування. Вважаємо, що саме тому український парламент і має низький рівень показників жінок-депутатів в Українському парламенті.

Очевидно, що практичне забезпечення рівності жінок і чоловіків перебуває не тільки в площині законодавчого регулювання, але також в сфері соціально-економічних відносин, залежить від рівня життя людей, являє собою складну проблему, що чекає поглиблених досліджень. Виходячи з того, що парламент є певним чином внутрішньо структурованою і організованою цілісністю, логічно вести мову не стільки про професіоналізм кожного окремого народного депутата як парламентаря, хоча і це дуже важливо, скільки про професіоналізм парламенту як цілісної системи. Є думка, що така якість парламенту визначається перш за все професіоналізмом його апарату, який перебуває, образно кажучи, в епіцентрі законодавчого процесу [15].

Висновок. Узагальнюючи вітчизняні наукові дослідження та зарубіжний досвід, висловлювання українських політиків щодо зміни структури Верховної Ради України, можна стверджувати, що ключовим напрямком є перспектива створення верхньої палати парламенту.

Незважаючи на те, що існує чимала кількість наукових досліджень, дискусій політиків, які мають негативний відтінок щодо створення двопалатного парламенту в Україні, вважаємо за доцільне зазначити, що наявні переваги такого створення бікамерального парламенту є одним з найголовніших напрямків імплементації зарубіжного досвіду в діяльність українського парламенту.

Список використаної літератури

1. Shell D. History of Bicameralism / D. Shell, N. Boldwin // The journal of legislative studies. – 2001. – Vol. 7. – P. 5–19.
2. Гилёв А. В. Политические трансформации на постсоветском пространстве: имеют ли значение "цветные революции"? / А. В. Гилёв // Полития. – 2010. – № 2. – С. 107–121.
3. Кислий П. Становлення парламентаризму в Україні: на тлі світового досвіду / П. Кислий, Ч. Звайз. – К.: Абрис, 2000. – 414 с.
4. Дмитриев Ю. А. Законодательные органы от Новгородского веча до Федерального Собрания (сложный путь от патриархальной традиции к цивилизации) / Ю. А. Дмитриев, Е. Ю. Черкашин. – М., 1994.
5. Древаль Ю. Организация и деятельность парламентов: теоретико-методологические основы. / Ю. Древаль. – Х.: Изд-во ХарПИ НАГУ "Магистр", 2019. – 185 с.
6. Про регламент Верховної Ради України: Закон України [Електронний ресурс] // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2010. – № 14–15. – № 16–17. – Ст. 133. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/uploads/documents/27398.pdf>.
7. Оніщук М. В Україні має бути двопалатний парламент [Електронний ресурс] / М. Оніщук. – Режим доступу: www.zik.ua/ua/news/2012/01/30/331108.
8. Цвік М. В. Взаємодія законодавчої, виконавчої гілок влади та референдуму в системі народовладдя / М. В. Цвік // Вісник АПрН України. – 1995. – № 3. – С. 34.
9. Святоцький О. Питання теорії і практики конституціоналізму в Україні / О. Святоцький, В. Чушенко // Право України. – 1998. – № 2.
10. Котляревский С. А. Конституционное государство. Опыт политико-морфологического обзора / С. А. Котляревский. – СПб.: Типография Альтшулера, 1907. – 253 с.
11. Тимошенко Ю. Двопалатний парламент неприйнятний в унітарній державі [Електронний ресурс] / Ю. Тимошенко // Новини Уряду. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=204539198.
12. Шаповал В. Двопалатність: мета, функції / В. Шаповал // – Віче. – 1992. – № 12. – С. 146–154.
13. Кривенко Л. Верховна Рада України – однопалатний парламент / Л. Кривенко // Вісник АПрН України. – 1998. – № 4 (15). – С. 78–79.
14. Абдильдин С. Парламент Казахстана: от Союза к государственности / С. Абдильдин. – Алматы, 1993. – С. 143.
15. Словська І. Є. Принцип гласності у діяльності Верховної Ради України / І. Є. Словська // Актуальні проблеми держави і права. – 2011. – Вип. 57. – С. 41–49.